

Borgir v/Norðurslóð, 600 Akureyri,

Sími 460-8900, Fax 460-8919

Netfang: rha@unak.is

Veffang: <http://www.rha.is>



RANNSÓKNASTOFNUN
HÁSKÓLANS Á AKUREYRI

FJÖLSKYLDUSVIÐ FJALLABYGGÐAR

Tillögur að skipulagi og helstu verkefnum

Júlí 2006

Hjalti Jóhannesson

Trausti Þorsteinsson

Skýrsla unnin fyrir Fjallabyggð

EFNISYFIRLIT

1	HELSTU NIÐURSTÖÐUR	4
1.1	VALKOSTIR UM REKSTRARFYRIRKOMULAG.....	4
2	INNGANGUR	6
3	GÖGN OG AÐFERÐIR	8
4	SKIPULAG VERKEFNA FÉLAGSÞJÓNUSTU, FRÆDSLUMÁLA, MENNINGARMÁLA OG ÆSKULÝÐS- OG ÍÞRÓTTAMÁLA HJÁ GÖMLU SVEITARFÉLÖGUNUM	9
4.1	NÚVERANDI SÉRFRÆÐIÞJÓNUSTA SVEITARFÉLAGANNA	9
5	TILLÖGUR AÐ STJÓRNSKIPULAGI FYRIR FJÖLSKYLDUSVIÐ FJALLABYGGÐAR	11
5.1	TILLÖGUR AÐ BREYTINGUM Á STJÓRNSKIPULAGI FYRIR SAMEININGU – TIL UPPRIFJUNAR	11
5.2	TILLÖGUR UM SKIPULAG FJÖLSKYLDUSVIÐS FJALLABYGGÐAR	13
	HEIMILDIR	21
	VIÐAUKI 1	22

MYNDIR

	Bls.
Mynd 1. Tillaga að stjórnskipulagi sameinaðs sveitarfélags Ólafsfjarðarbæjar og Siglufjarðarkaupstaðar.....	11

1 HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Í skýrslu RHA frá janúar 2006, þar sem gerðar voru tillögur um þjónustu og stjórnskipulag hins nýja sveitarfélags, var lagt til að stjórnskipulag þess byggist á svokölluðu fléttuskipulagi. Stjórnsýslan skiptist í þrjú svið, fjölskyldusvið, fjármála- og stjórnsýslusvið og framkvæmdasvið. Þungamiðja skipuritsins yrði fjölskyldusviðið og áttu hin sviðin tvö að styðja við það með því að láta sína þjónustu fléttast í gegnum það. Samþykkt var að ganga út frá þessu fyrirkomulagi í aðdraganda kosninga um sameiningu. Höfundar líta á þetta fyrirkomulag sem grundvallaratriði í sinni vinnu.

1.1 Valkostir um rekstrarfyrirkomulag

Í skýrslunni eru settir fram fjórir valkostir um fyrirkomulag á rekstri ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu fjölskyldusviðs Fjallabyggðar sem hver hefur sína kosti og galla.

Höfundar telja að vinna megi ákveðinn hluta verkefna sviðsins í samstarfi við önnur sveitarfélög. Verði sú leið valin leggja höfundar mikla áherslu á aðgreiningu stjórnsýslustarfa og ráðgjafar- eða sérfræðiþjónustu.

Að neðan eru taldar upp þessar fjórar helstu útfærslur á rekstrarfyrirkomulagi fjölskyldusviðsins. Ekki er um forgangsöröðum leiða að ræða.

- a) Að kaupa að þjónustu flestra sérfræðinga fjölskyldumiðstöðvar Fjallabyggðar.
- b) Að byggja upp fjölskyldumiðstöð Fjallabyggðar og ráða til sín sérfræðinga á þeim sviðum þar sem það er unnt, en kaupa aðra þjónustu að.
- c) Að byggja upp fjölskyldumiðstöð Fjallabyggðar og ráða til sín sérfræðinga á þeim sviðum, þar sem það er unnt, og gera gagnkvæma samninga um kaup Dalvíkurbyggðar á þjónustu. Þannig gæti Dalvíkurbyggð á svipaðan byggt upp ákveðna sérfræðiþjónustu hjá sér sem Fjallabyggð hefur ekki yfir að ráða og selt þangað á móti.
- d) Að leita eftir samstarfi við Dalvíkurbyggð um uppbyggingu og rekstur ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu fyrir fjölskyldusvið í formi byggðasamlags.

Nánar er fjallað um kosti og galla hvers þessara kosta í kafla 5.2.3 á bls. 16.

Þessa valkosti má flokka eftir fjölbreytni í þjónustu, uppbyggingu þjónustu í heimabyggð og samstarfi sveitarfélaga. Valkostir a og b leiða ekki til samstarfs

sveitarfélaga og unnt er að byggja upp lágmarks sérfræðiþjónustu á svæðinu verði leið b valin. Leiðir c og d fela hins vegar í sér samstarf sveitarfélaga og um leið að hægt verður að byggja upp fjölbreyttari þjónustu á svæðinu. Leið d felur í sér formlegra samstarf sveitarfélaga og er það samstarfsform sem sveitarstjórnarlög gera ráð fyrir þegar um varanleg samstarfsverkefni sveitarfélaga er að ræða.

Að mati skýrsluhöfunda hefur það markmið mest vægi að byggja upp sem fjölbreyttasta þjónustu á svæðinu, innan þess ramma sem þörf er á. Þeir líta ekki á það sem verkefni sitt að forgangsraða þeim valkostum sem greint er frá hér að ofan að öðru leyti en því að benda á það grundvallaratriði, að eftir því sem fleiri íbúar standa að baki þjónustunni, þeim mun fjölbreyttari og faglega sterkari verður hún. Valkostir c og d uppfylla best það markmið.

Höfundar leggja áherslu á að ef skipulag fjölskyldusviðsins felst í einhverskonar samvinnu sveitarfélaga verða stjórnarsýslustörf í þágu sveitarfélaganna að vera þar undanskilin. Eingöngu yrði um samvinnu að ræða á sviði ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu.

2 INNGANGUR

Þessi skýrsla var unnin að beiðni bæjarstjóra Ólafsfjarðarbæjar í framhaldi af bókun á fundi stýrihóps um sameiningu sveitarfélaganna frá 3. mars 2005. Á þeim fundi var upplýst um skilning bæjaryfirvalda í Dalvíkurbyggð á að fyrirhuguð sameining kallaði á meiri tíma og nýja nálgun á sviði skóla- og félagsmála og því muni Dalvíkurbyggð leysa brýnustu þarfir sínar með bráðabirgðalausn. Að öðru leyti muni Dalvíkurbyggð bíða þar sem fyrir sé vilji til að halda áfram samstarfi um skóla- og félagsþjónustu við nýtt sveitafélag. Á fundinum voru viðraðar hugmyndir um að víkka þann grunn sem samstarfið um skóla- og félagsþjónustuna ÚTEY byggir á og horfa til þjónustu við fatlaða og fleira. Ólafsfirðingar lögðu áherslu á að þessu verkefni bæri að hraða.

Tekið var mið af ofangreindri bókun við gerð þessarar skýrslu og einnig voru lagðar til grundvallar tvær skýrslur RHA: *Sameining Ólafsfjarðarbæjar og Siglufjarðarkaupstaðar - Tillögur að skipulagi stjórnkerfis og þjónustu ásamt mati á hagkvæmni* frá janúar 2006 eftir Hjalta Jóhannesson, Valtý Sigurbjarnarson og Ögmund Knútsson og *Félags- og skólaþjónusta við utanverðan Eyjafjörð „Útey“* frá júní 2005 eftir Hjalta Jóhannesson og Trausta Þorsteinsson.

Gengið var út frá því í þessu verkefni að gera tillögur um rekstrarform og starfssvæði fjölskyldusviðs sameinaðs sveitarfélags Ólafsfjarðarbæjar og Siglufjarðarkaupstaðar auk þeirra megin verkefna sem sviðið muni starfa að. Ekki var gert ráð fyrir að verkefni hins nýja fjölskyldusviðs yrðu tilgreind í einstökum atriðum, enda sé kveðið á um hvernig að því skuli standa í lögum og reglugerðum. Auk þess væri ljóst og eðlilegt að sveitarstjórn og viðkomandi nefndir hins nýja sveitarfélags ásamt væntanlegum forstöðumanni fjölskyldusviðsins myndu skipuleggja þjónustuna í einstökum atriðum og fella inn í væntanlega í samþykkt fyrir Fjallabyggð þegar fram líða stundir.

Að verkefninu unnu Hjalti Jóhannesson, sérfræðingur hjá Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri og Trausti Þorsteinsson, forstöðumaður Skólaþróunarsviðs Kennaradeildar Háskólans á Akureyri. Þakkir eru færðar samstarfsmönnum á RHA sem lásu yfir handrit og komu með gagnlegar ábendingar. Þá þakka höfundar fyrir ánægjuleg samskipti við forsvarmenn sveitarfélaganna og starfsmenn þeirra vegna gagnaöflunar.

Verkefninu var settur allknappur tímarammi sem setur sitt mark á það en undirritaður var samningur um það 30. maí 2006. Ljóst er að það verður verkefni sveitarstjórnarmanna að velja þá leið sem fara skal við skipulag þjónustu og stjórnarsýslu Fjallabyggðar. Á sama hátt má gera ráð fyrir að það verði hlutverk þeirra, í samráði við starfsmenn sveitarfélagsins, að útfæra í smærri atriðum þjónustuna.

Höfundar leggja áherslu á að í skýrslu um stjórnskipulag félags- og skólaþjónustunnar Útey sem þeir unnu að árið 2005 er að finna margvíslegar upplýsingar sem koma munu að notum við skipulag fjölskyldusviðsins, hvert sem það verður. Ýmislegt sem þar kemur fram er mikilvægt að hafa til hliðsjónar við þá vinnu sem framundan er við skipulag fjölskyldusviðsins.

3 GÖGN OG AÐFERÐIR

Í þessari vinnu var einkum byggt á fyrirbyggjandi gögnum, s.s. verkefni RHA sem fram fór í aðdraganda sameiningar Ólafsfjarðarbæjar og Siglufjarðarkaupstaðar og var lokið með skýrslu í janúar 2006. Þá var byggt á úttekt RHA á stjórnskipulagi skóla- og félagsþjónustunni Útey og rannsókn er fram fór árið 2004 vegna tillagna um sameiningu allra sveitarfélaga í Eyjafirði í eitt. Rétt er að benda á að ýmislegt sem fram kom í skýrslu um stjórnskipulag skóla- og félagsþjónustunnar Útey þarf að skoða samhliða þessari skýrslu og í raun rétt að lesa þær hlið við hlið.

Í öðru lagi var byggt á viðtölum við forseta bæjarstjórnar Fjallabyggðar, bæjarstjórnann á Dalvík, skólastjóra Dalvíkurbyggðar og Fjallabyggðar auk félagsmálastjóra Fjallabyggðar. Einnig var rætt við nokkra starfsmenn sveitarfélaga og samtaka þeirra um kosti og galla mismunandi forms á samstarfi sveitarfélaga.

Í þriðja lagi voru lögð til grundvallar ýmis opinber gögn og upplýsingar á Netinu s.s. varðandi samstarf sveitarfélaga og mismunandi útfærslur á því.

4 SKIPULAG VERKEFNA FÉLAGSÞJÓNUSTU, FRÆDSLUMÁLA, MENNINGARMÁLA OG ÆSKULÝÐS- OG ÍPRÓTTAMÁLA HJÁ GÖMLU SVEITARFÉLÖGUNUM

4.1 Núverandi sérfræðiþjónusta sveitarfélaganna

Sveitarfélögin sem nú hafa sameinast í Fjallabyggð hafa hvort um sig rekið nokkuð fjölbreytta starfsemi á sviði félagsþjónustu, fræðslumála, menningarmála og æskulýðs- og íþróttamála. Nokkur munur er á milli sveitarfélaganna hvernig þessi þjónusta hefur verið skipulög.

Nokkuð hefur verið um samrekstur sveitarfélaga á þjónustu sem heyra mun undir fjölskyldusvið. Þannig hafa Dalvíkurbyggð og Ólafsfjarðarbær rekið saman skóla- og félagsþjónustu á vettvangi Úteyjar. Siglufjarðarkaupstaður hefur annast málefni fatlaðra ásamt sveitarfélögum innan vébanda Sambands sveitarfélaga á Norðurlandi vestra (SSNV). Sérstakt byggðasamlag var myndað um fyrrum verkefni Svæðisstjórnar um málefni fatlaðra árið 1999. Samstarf hefur verið á milli Dalvíkurbyggðar, Ólafsfjarðarbæjar og Siglufjarðarkaupstaðar um barnaverndarmál í gegnum sameiginlega barnaverndarnefnd. Úrræði í barnaverndarmálum eru þó í höndum sérfræðinga á vegum viðkomandi sveitarfélags. Akureyrarbær hefur annast málefni fatlaðra í Eyjafirði með sérstökum samningi við Félagsmálaráðuneytið. Ólafsfjörður og Dalvíkurbyggð hafa fallið undir þá þjónustu.

4.1.1 Fjallabyggð

Í Ólafsfirði hefur félagsþjónusta verið sinnt með svipuðum hætti og í Dalvíkurbyggð enda sama starfslið að verulegu leyti. Félagsmálastjóri og félagsráðgjafi hafa verið ráðnir af Dalvíkurbyggð.

Sérfræðiþjónustu við grunnskólann er sinnt með sama hætti og í Dalvíkurbyggð og af sama starfsliði. Kennsluráðgjafi og skólamálafulltrúi hafa verið ráðnir af Ólafsfjarðarbæ.

Á Siglufirði er skipulag félagsþjónustu umfangsmeira vegna þess að þar hefur sveitarfélagið annast málefni fatlaðra sem þátttakandi í byggðasamlagi Samtaka sveitarfélaga á Norðurlandi vestra (SSNV) um það verkefni.

Sérfræðiþjónustu við Grunnskóla Siglufjarðar hefur eingöngu verið sinnt af aðkeyptum sérfræðingum. Þetta á við um sálfræðing, sérkennsluráðgjafa og

talmeynafræðing. Skólamálafulltrúi í 50% starfi var til miðs árs 2005 starfandi á Siglufirði en frá þeim tíma hafa skólastjóri og bæjarritari skipt þeim verkefnum á milli sín.

4.1.2 Dalvíkurbyggð

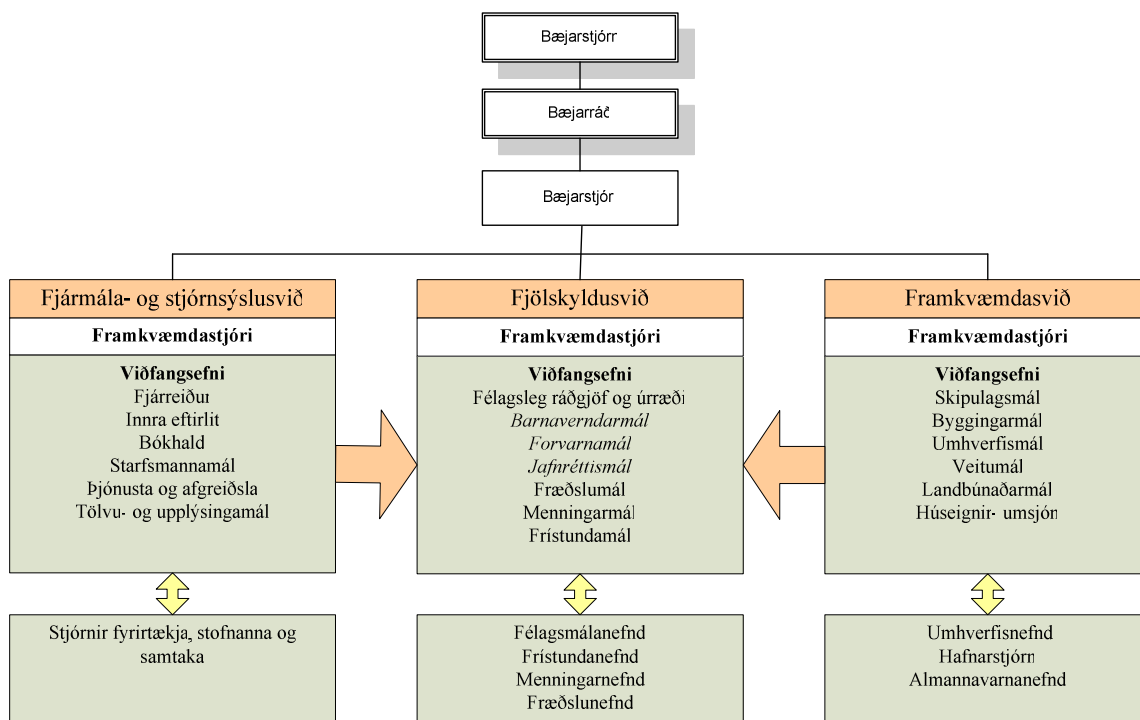
Starfsfólk félagsþjónustu er ráðið af Dalvíkurbyggð en félagsmálastjóri og félagsráðgjafi hafa einnig annast félagsþjónustu í Ólafsfirði.

Sérfræðiþjónustu við grunnskólann er sinnt af starfsmönnum Úteyjar, kennsluráðgjafa og skólamálafulltrúa en þeir eru ráðnir af Ólafsfjarðarbæ. Sálfræðiþjónusta hefur verið keypt af skólasálfræðingi skv. samningi og sama gildir um talkennara.

5 TILLÖGUR AÐ STJÓRNSKIPULAGI FYRIR FJÖLSKYLDUSVIÐ FJALLABYGGÐAR

5.1 Tillögur að breytingum á stjórnskipulagi fyrir sameiningu – til upprifjunar

Í tillögum RHA um skipulag stjórnkerfisins fyrir sameininguna í Fjallabyggð var lagt til að notað yrði svokallað *fléttuskipulag* og lögð sérstök áhersla á þá þjónustu sem snýr beint að fjölskyldunni og einstaklingum. Lögð var áhersla á að íbúar og aðrir viðskiptavinir sveitarfélagsins fengju sem besta þjónustu með eins einföldum hætti og mögulegt væri. Tillaga að skipuriti sameinaða sveitarfélagsins lagði áhersla á að sýna þá málaflokka sem tilheyra hverju sviði fyrir sig en horfið er frá hefðbundinni deildaskiptingu. Á skipuritinu (sjá að neðan) er einnig sýnt flæði stjórnsýslunnar eða þjónustunnar. Fléttuskipulag sem þetta þykir hafa gefist vel í þeim sveitarfélögum þar sem það hefur verið reynt.



Mynd 1. Tillaga að stjórnskipulagi sameinaðs sveitarfélags Ólafsfjarðarbæjar og Siglufjarðarkaupstaðar

Þungamiðja skipuritsins er fjölskyldusviðið, því grunnhugsunin er sú að skipulag stjórnsýslunnar þjóni hagsmunum íbúanna sem best enda er fjölskyldan

grunneining samfélagsins. Framkvæmdasvið og fjármála- og stjórnsýslusvið annast tiltekin viðfangsefni og styðja við fjölskyldusviðið með því að láta þjónustu sína fléttast í gegnum það. Dæmi um þetta eru tölvu- og upplýsingamál, starfsmannamál og það sem lýtur að fjárreiðum og bókhaldi. Á sama hátt gildir þetta um málefni á sviði framkvæmda, t.d. umsjón og viðhald húseigna og umhverfismál sem með ýmsum hætti tengjast verkefnum fjölskyldusviðs.

5.1.1 Nefndaskipan á verkswiði fjölskyldusviðs skv. tillögum í skýrslu RHA fyrir sameiningu Fjallabyggðar

Til upprifjunar er hér gerð grein frá því hvernig höfundar skýrslu RHA, sem gefin var út í janúar 2006 fyrir sameininguna í Fjallabyggð, sáu fyrir sér nefndaskipan á fjölskyldusviði. Ljóst er af upptalningunni hér að neðan að rammi starfseminnar er að verulegu leyti skilgreindur í lögum og reglugerðum.

Félagsmálanefnd. Gerð var tillaga um að félagsmálanefnd fengi aukin verkefni og víðara verkswið en var í sveitarfélögunum fyrir sameiningu. Nefndin verði skipuð fimm fulltrúum og fari með barnaverndarmál sbr. lög nr. 58/1992 um vernd barna og unglinga; félagsþjónustu skv. lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga; forvarnamál, húsaleigumál sbr. húsaleigulög nr. 36/1994 og lög nr. 138/1997 um húsaleigubætur; Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla sbr. lög nr. 96/2000; málefni aldraðra sbr. lög nr. 125/1999 og málefni fatlaðra sbr. 7. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra. Jafnframt framanrituðu, sem á sér stoð í lögum og reglugerðum, verði nefndin virkur umsagnaraðili og geri tillögur um alla almenna þætti félagsmála að svo miklu leyti sem þau snerta rekstur bæjarfélagsins.

Frístundaneftnd. Lagt var til að frístundaneftnd verði skipum fimm fulltrúum og fari með öll íþrótta-, æskulýðs- og tómsundamál á vegum sveitarfélagsins. Í því felst einnig samstarf við einstaklinga, félög og samtök sem vinna að frístundamálum í samvinnu við sveitarfélagið eða samkvæmt samningum þar að lútandi.

Fræðslunefnd. Lagt var til að fræðslu- og skólamál verði í einni nefnd, fræðslunefnd, og annist málaflokkinn allt frá leikskóla til fullorðinsfræðslu og endurmenntunar, að svo miklu leyti sem þessi mál eru á vegum sveitarfélagsins eða í samstarfi þess og annarra. Þannig fari fræðslunefnd með málefni grunnskóla sbr. lög nr. 66/1995; málefni leikskóla sbr. lög nr. 78/1994 og málefni

tónlistarskóla skv. 2. gr. laga nr. 75/1985. Jafnframt fari nefndin með fullorðinsfræðslu og endurmenntun að svo miklu leyti sem hún er á vegum sveitarfélagsins eða í samstarfi þess og annarra.

Menningarnefnd. Lagt var til að menningarnefnd verði skipuð fimm fulltrúum og fari með málefni safna í eigu bæjarins, sbr. m.a. lög um almenningubókasöfn nr. 36/1997. Jafnframt var lagt til að nefndin færi með öll menningartengd verkefni á vegum sveitarfélagsins og einnig þau sem rekin eru í samstarfi þess og annarra aðila.

5.2 Tillögur um skipulag fjölskyldusviðs Fjallabyggðar

Hér verða gerðar nánari tillögur að skipulagi fjölskyldusviðs Fjallabyggðar, sem er megin viðfangsefnið í þeirri vinnu sem hér liggur fyrir.

Í tillögum um skipulag stjórnkerfisins fyrir sameininguna í Fjallabyggð fengu fræðslumál mikið vægi enda eru skólamál afgerandi þáttur í rekstri sveitarfélaga. Því er afar mikilvægt að þau séu skoðuð gaumgæfilega í aðdraganda sameiningar og að þau tækifæri sem skapast við sameiningu verði nýtt til fullnustu. Breytingar í þessum málaflokki eru þó viðkvæmar þar sem þær snerta tilveru og hagsmuni margra. Margt bendir til að ekki sé æskilegt að bíða með breytingar, séu þær nauðsynlegar á annað borð.

Að jafnaði er stærra sveitarfélag betur í stakk búið til að veita íbúum sínum þjónustu, ekki síst á það við um sérhæfðari þjónustu. Sameinaða sveitarfélagið Fjallabyggð með um 2.300 íbúa er þannig betur í stakk búið til að annast sjálfst sérfræðiþjónustu við íbúa sína en tvö minni sveitarfélög áður. Sú stærð virðist þó ekki duga til þess að standa að baki öllu því sérhæfða þjónustuframboði sem þörf er á hjá fjölskyldusviði. Til þess að fá aðgengi að sem fjölbreyttastri þjónustu þurfa annað hvort fleiri íbúar að standa að baki þjónustunnar eða kaupa að þjónustu.

Svo háttar til að annað sveitarfélaganna sem sameinuðust í Fjallabyggð, þ.e. Ólafsfjarðarbær hefur verið með samstarf á sviði sérfræðiþjónustu við Dalvíkurbyggð í gegnum félags- og skólaþjónustuna Útey. Einn fyrirbyggjandi möguleika er að þetta samstarf verði útvíkkað og aðlagð að breyttri sveitarfélagaskipan þannig að það nái yfir byggðarlögin þrjú. Raunar er vilji

meðal sveitarstjórnarmanna til þess að skoða þann möguleika ástæða þess að farið er af stað með þá ráðgjafarvinnu sem hér liggur fyrir, sbr. umfjöllun á bls. 6.

Í úttekt RHA á stjórnskipulagi Úteyjar 2005 kom fram mikil gagnrýni á það stjórnskipulag sem stuðst hafði verið við enda skorti þar formfestu. Þar kom m.a. fram „Núverandi skipulag skapar óvissu meðal starfsmanna og kjörinna fulltrúa sveitarfélaganna og getur síðast en ekki síst bitnað á gæðum þeirrar þjónustu sem ætlað er að veita“ (Hjalti Jóhannesson og Trausti Þorsteinsson, 2005 bls. 17). Lögðu höfundar þess í stað til að stofnað yrði byggðasamlag um reksturinn enda gera sveitarstjórnarlög ráð fyrir því í tilvikum sem þessum og bent var á dæmi um sambærilega þjónustu þar sem rekstur er með því skipulagi.

Höfundar leggja áherslu á að við uppbyggingu fjölskyldusviðsins verði gerður skýr greinarmunur á verkefnum þess sem teljast til stjórnsýslu og þeirra verkefna sem teljast til ráðgjafar- eða sérfræðiþjónustu. Ef skipulag fjölskyldusviðsins felst í einhverskonar samvinnu sveitarfélaga verða stjórnsýslustörf í þágu sveitarfélaganna að vera þar undanskilin.

Í skýrslu Hjalta Jóhannessonar og Trausta Þorsteinssonar (2005, bls. 10) er fjallað um þann lagaramma sem þarf að hafa til hliðsjónar vegna hugsanlegs samstarfs sveitarfélaga um þau verkefni sem undir fjölskyldusviðið heyrar.

5.2.1 Skipulag stjórnsýsluverkefna

Skýrsluhöfundar leggja áherslu á aðgreiningu stjórnsýsluhlutverks starfsmanna og ráðgjafar- eða sérfræðiþjónustu. Þannig verði starfsemi sem er hluti af stjórnsýslu fjölskyldusviðsins einvörðungu unnin í þágu Fjallabyggðar en ekki sem hluti af mögulegu samstarfsverkefni verði kosið að fara í slíkt samstarf. Vísa má í þessu sambandi til umfjöllunar í skýrslu höfunda *Félags- og skólaþjónusta við utanverðan Eyjafjörð „Útey“ – Úttekt á stjórnskipulagi* sem kom út í júní 2005. Í Úteyjar-samstarfinu telja höfundar að hafi verið of óljós skil milli stjórnsýsluhlutverks starfsmanna og ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu. Þá má benda á sem mikilvægan þátt í þessu sambandi að félagsmál og fræðslu- og uppeldismál eru afar fjárfrekir málaflokkar sveitarfélaganna eða sem nam 59% útgjalda þeirra árið 2004 (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2005). Af þessum sökum er mikilvægt að forræði yfir fjárhag og stjórnsýslu málaflokksins sé í sem mestum mæli hjá sveitarfélögum sjálfum.

Umfang stjórnýslu fer að nokkru leyti eftir því hvernig skipulagning sviðsins verður. Umfang verkefna sveitarfélaganna á þessu sviði, t.a.m. fötlunargeirinn á Siglufirði gefur til kynna að stjórnýsluhlutinn geti verið nokkuð stór og er það mat félagsmálastjóra Fjallabyggðar að við núverandi stöðu vanti m.a. aukinn mannafla vegna úrvinnslu ýmissa verkefna á skrifstofu vegna mála á þessu sviði.

Sú starfsemi sem mun falla undir sveitarfélagið beint, án tillits til þess hvaða stjórnskipulag er haft á fjölskyldusviði, er því allumfangsmikil og svo mun verða áfram. Um er að ræða starfsmenn í þjónustu- og umönnunarstörfum og ýmsar stofnanir sveitarfélags, s.s. íþróttamannvirki, söfn og sambýli fyrir fatlaða.

5.2.2 Verkefni á sviði ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu

Eins og greint var frá hér að framan eru mörg verkefni sem inna þarf af hendi á verkssviði fjölskyldusviðs tíunduð í lögum og reglugerðum. Þrátt fyrir það er talsvert svigrúm fyrir hendi til að útfæra nánar ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu. Höfundar treysta sér ekki til að áætla nauðsynlegan fjölda starfa á hverju sérfræðisviði fyrir sig enda fer það mjög eftir því hvaða áherslur sveitarfélögin vilja leggja á þessu sviði en þar hafa þau nokkuð svigrúm, sérstaklega á sviði sérfræðiþjónustu skóla.

Ráðgjafar- og sérfræðiþjónusta fjölskyldusviðsins er í grundvallaratriðum tvískipt:

a) Félagsþjónusta og málefni fatlaðra, s.s:

- Félagsráðgjöf
- Iðjuþjálfun
- Sálfræðiþjónusta
- Þroskaþjálfun

b) Sérfræðiþjónusta skóla og leikskóla, s.s:

- Kennsluráðgjöf og skólaþróun
- Námsráðgjöf
- Rekstrarráðgjöf og samskipti við Jöfnunarsjóð¹
- Sálfræðiþjónusta

¹ Þetta verkefni er oft á höndum skrifstofu sveitarfélagsins og svo gæti einnig verið hér.

○ Talkennsla²

Tvö megin sjónarmið hafa togast á um áherslur á sviði sérfræðiþjónustu skóla. Annars vegar eru sjónarmið sem leggja áherslu á sálfræðiþjónustu og sérkennslu einstaklinga sem þurfa aðstoðar við. Hins vegar er um að ræða þau sjónarmið sem leggja áherslu á kennsluráðgjöf og skólaþróun í því skyni að styrkja skólann sem stofnun til þess að mæta betur ólíkum þörfum og aðstæðum nemenda.

Þeir skólastjórar og aðstoðarskólastjórar sem höfundar ræddu við lögðu áherslu á að gott aðgengi að sérfræðingum væri mikilvægt. Bregðast þyrfti skjótt við og veita þjónustu, t.a.m. í tilvikum þegar líkamleg og andleg heilsa nemenda væri í húfi. Í slíkum tilvikum væri búseta sérfræðinga, s.s. sálfræðinga, á svæðinu mikill kostur. Þá lögðu skólastjórar einnig áherslu á að boðið væri upp á nýbreytni í þjónustu á svæðinu, s.s. námsráðgjöf, en meiri nemendafjölda þarf að baki slíkrar þjónustu en annað sveitarfélagið, Dalvíkurbyggð eða Fjallabyggð, ræður eitt og sér við. Sennilegt má telja að sérhæfðustu þjónustu, sem sjaldnast er notuð, s.s. talkennslu, muni ávallt þurfa að kaupa af sjálfstætt starfandi sérfræðingum eða stærri þjónustustofnunum.

Samvinna við heilsugæsluna í sveitarfélögunum gæti rennt styrkari stoðum undir þjónustu á borð við sálfræðiþjónustu og telja skýrsluhöfundar vel koma til greina að sveitarfélögin á svæðinu leiti hófanna hjá ríkinu eftir slíku samstarfi.

5.2.3 Kostir og gallar á mismunandi skipulagi ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu

Útfærsla á ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu vegna þeirra verkefna sem munu heyra undir fjölskyldusvið getur verið með ýmsu móti. Eins og að framan frá er greint, í tengslum við nefndaskipan fjölskyldusviðsins, eru margvísleg verkefni þess skilgreind í lögum og reglugerðum og hefur tilhneiging til lögbindingar verkefna aukist á undanförunum árum. Þrátt fyrir að sveitarfélag af þessari stærð sé augljóslega betur í stakk búið en tvö minni áður til að ráða til sín sérfræðinga á verksviði fjölskyldusviðs má búast við að ekki verði unnt að manna allar sérfræðistöður³. Til þess eru íbúar tæplega nógu margir.

² Fátítt er samt að talmeinafræðingar starfi innan skólakerfisins. Algengara að þeir reki eigin stofur og skólar og foreldrar kaupi þjónustu af þeim.

³ Íbúar Fjallabyggðar voru samtals rétt tæplega 2.300 og íbúar Dalvíkurbyggðar 1.927 þann 1. des. 2005 skv. tölum Hagstofunnar.

Sveitarstjórn Fjallabyggðar getur gripið til mismunandi leiða til þess að veita íbúum alla þá sérfræðipjónustu sem nauðsynlegt er á fjölskyldusviði. Af viðtölum við heimamenn, bæði sérfræðinga á sviði fjölskyldusviðs og forsvarsmenn sveitarstjórna má ráða að mikill vilji er fyrir því að reyna að byggja upp ráðgjafar- og sérfræðipjónustu í samstarfi sveitarfélaganna við utanverðan Eyjafjörð, þ.e. Dalvíkurbyggðar og Fjallabyggðar. Eftirfarandi valkostir virðast helst koma til greina:

a) Að kaupa að þjónustu flestra sérfræðinga fjölskyldumiðstöðvar Fjallabyggðar.

- Kostir við þetta fyrirkomulag eru m.a. þeir að þetta er tiltölulega einfalt í skipulagningu og mikil reynsla er af þessu fyrirkomulagi, sérstaklega á Siglufirði og mun hafa reynst vel. Yfirsýn yfir kostnað og umfang er góð.
- Gallar eru m.a. að sérfræðipækking byggist ekki upp á verksviði fjölskyldusviðs á svæðinu þar sem sérfræðingar á þessu sviði setjast ekki þar að. Reynslan hefur sýnt að sjaldnast er unnt að fá þjónustu með skömmum fyrirvara og tímanýting í eiginlega sérfræðipjónustu verður minni en ella. Mikill tími og kostnaður fer í ferðalög.

b) Að byggja upp fjölskyldumiðstöð Fjallabyggðar og ráða til sín sérfræðinga á þeim sviðum þar sem það er unnt, en kaupa aðra þjónustu að.

- Kostir við þetta fyrirkomulag eru m.a. þeir að þetta er tiltölulega einfalt í skipulagningu og er mikil reynsla af þessu fyrirkomulagi til staðar á Siglufirði og mun hafa reynst vel. Sérfræðipækking byggist upp á svæðinu að því marki sem þetta fyrirkomulag gefur möguleika á.
- Gallar eru m.a. þeir að ekki verður unnt að ráða marga sérfræðinga til starfa, til þess er sveitarfélagið of fámennt. Ekki verða staðsettir sérfræðingar á svæðinu nema á afmörkuðum sviðum. Reynslan hefur sýnt að sjaldnast er unnt að fá þjónustu með skömmum fyrirvara og tímanýting í eiginlega sérfræðipjónustu verður minni en ella. Mikill tími og kostnaður fer í ferðalög þeirra sérfræðinga sem keyptir eru að. Sérfræðipækking byggist ekki upp á verksviði fjölskyldusviðs á svæðinu nema að takmörkuðu leyti.

c) Að byggja upp fjölskyldumiðstöð Fjallabyggðar og ráða til sín sérfræðinga á þeim sviðum, þar sem það er unnt, og gera gagnkvæma samninga um kaup Dalvíkurbyggðar á þjónustu. Þannig gæti Dalvíkurbyggð á svipaðan hátt byggt upp ákveðna sérfræðipjónustu hjá sér sem Fjallabyggð hefur ekki yfir að ráða og selt þangað á móti.

- Kostir við þetta fyrirkomulag eru m.a. tiltölulega gagnsætt stjórnkerfi og fjárhagslegt utanumhald. Sérfræðipækking byggist

upp á verksviði fjölskyldusviðs á svæðinu og auknar líkur eru á að sérfræðingar setjist þar að.

- Gallar eru m.a. þeir að þetta kallar á talsverða samningagerð milli sveitarfélaganna. Utanumhald og skipulag vegna þjónustuveitingar getur reynst talsvert flókið í framkvæmd. Reynslan sýnir að nokkur óvissa er um hvort sérfræðingar fái til starfa og búsetu á svæðinu.

d) Að leita eftir samstarfi við Dalvíkurbyggð um uppbyggingu og rekstur ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu fyrir fjölskyldusvið í formi byggðasamlags.

- Kostir: Sérfræðiþekking byggist upp á verksviði fjölskyldusviðs á svæðinu og auknar líkur eru á að sérfræðingar setjist þar að. Stofnun sem þessi getur sinnt fjölbreyttari þjónustu en Fjallabyggð og Dalvíkurbyggð sitt í hvoru lagi. Sem vinnustaður sérfræðinga hefur það ákveðna kosti að ná saman sem öflugustu teymi sérfræðinga þar sem það minnkar hættu á faglegrri einangrun. Mögulegt væri að selja þjónustu sérfræðinga út fyrir svæðið.
- Gallar eru m.a. þeir að stofnun byggðasamlags gerir stjórnkerfið óhjálkvæmilega flóknara. Reynslan sýnir að nokkur óvissa er um hvort sérfræðingar fái til starfa og búsetu á svæðinu.

Þær leiðir sem taldar eru upp hér að ofan má flokka eftir fjölbreytni í þjónustu, uppbyggingu þjónustu í heimabyggð og samstarfi sveitarfélaga. Ef leiðir a eða b verða valdar verður ekki um samstarf sveitarfélaga að ræða og unnt er að byggja upp lágmarks sérfræðiþjónustu á svæðinu verði leið b valin. Leiðir c og d fela hins vegar í sér samstarf sveitarfélaga og um leið að hægt verður að byggja upp fjölbreyttari þjónustu á svæðinu. Leið d felur í sér formlegra samstarf sveitarfélaga en leið c og er byggðasamlag það samstarfsform sem sveitarstjórnarlög gera ráð fyrir þegar um varanleg samstarfsverkefni sveitarfélaga er að ræða. Ítarlegi umfjöllun um mismunandi samstarfsform er að finna í skýrslunni *Félags- og skólajónusta við utanverðan Eyjafjörð „Útey“ – Úttekt á stjórnskipulagi* sem kom út í júní 2005.

Þegar um er að ræða uppbyggingu varanlegrar þjónustu sem rekin er í samstarfi sveitarfélaga er byggðasamlag það rekstrarform sem sveitarstjórnarlög gera einkum ráð fyrir. Reynslan hefur sýnt að stundum hefur borið á tortryggni um að veitt þjónusta þessháttar stofnunar sé í réttu hlutfalli við greiðslu rekstrar-kostnaðar, t.d. þegar hann er greiddur af aðildarsveitarfélögum, skv. fjárhagsáætlun, í samræmi við íbúafjölda þeirra. Til er leið framhjá þessum annmarka og hún er sú að öll þjónusta sem veitt er af hálfu fyrirtækisins sé

innheimt skv. reikningi og að nákvæmt verkbókhald liggi þar að baki. Þannig fæst gott yfirlit yfir rekstur, bæði sveitarfélaga og ráðgjafarþjónustu og kostnaðarvitund eykst. Þá verður aukið svigrúm til staðar fyrir skólana til að velja hverskonar nálgun þeir æskja að viðhafa í ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu sinni, þ.e. vægi einstaklingsmiðaðrar þjónustu annars vegar og kennsluráðgjafar og skólaþróunar hinsvegar. Til eru byggðasamlög sem rekin eru með þessum hætti⁴ og er þá greitt stofnfé við stofnun félagsins og síðan bætt við það eftir þörfum. Til að minnka yfirbyggingu slíkra samstarfsverkefna mætti fela aðildarsveitarfélagi að annast bókhald, launagreiðslur, ritaraþjónustu o.fl. Með þeim hætti gæti starfsemi stofnunarinnar í sem mestum mæli beinst að ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu.

Sé horft til lengri framtíðar, má hugsa sér að leita eftir samstarfi sveitarfélaga (og e.t.v. HA) um stofnun stórrar félags- og skólaþjónustu í Eyjafirði sem byggðasamlags með útstöðvum. Slíkt fyrirkomulag myndi valda því að fjölbreyttast mögulega teymi sérfræðinga yrði myndað og að flestum eða öllum sérviðum sem sinna þyrfti á fjölskyldusviði yrði sinnt af starfsmönnum þessarar stofnunar. Ætla verður að þetta gæti reynst hagkvæm rekstrareining og faglega sterk. Sem vinnustaður sérfræðinga hefur það mikla kosti að ná saman svo öflugtu teymi sérfræðinga sem hér um ræðir, þar sem það myndi styrkja þá faglega. Fyrirkomulag sem þetta hefur t.d. verið reynt á vettvangi Eyþings – Sambands sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum, þ.e. Skólaþjónusta Eyþings sem lögð var niður árið 1999. Þar bar nokkuð á því að skapaðist tortryggni um að veitt þjónusta væri í samræmi við greidd árleg framlög sveitarfélaganna til stofnunarinnar. Ef í framtíðinni væri stofnað til þjónustu sem þessarar telja höfundar að það væri styrkur í því fyrir sveitarfélögin Fjallabyggð og Dalvíkurbyggð að hafa, þá þegar, byggt upp ákveðna þjónustu á þessu sviði heima fyrir sem gæti þá breyst í e.k. útstöð fyrir sitt starfssvæði. Ef út í slíkt væri farið er mikilvægt í ljósi reynslunnar að slík skólaþjónusta yrði veitt skv. reikningi

⁴ Svo virðist sem einna algengast sé að byggðasamlög, þar sem eigendur borga kostnað skv. notkun á þjónustu, séu á sviði hreinlætismála sveitarfélaga, t.d. [Sorpeyðing Eyjafjarðar bs](#) og [Sorpa bs](#). Þá er kostnaður við heilbrigðiseftirlit yfirleitt innheimtur, a.m.k. að hluta til, hjá fyrirtækjum og sveitarfélögum en nokkur munur er á þessu fyrirkomulagi milli heilbrigðiseftirlitssvæða.

og að nákvæmt verkbókhald lægi þar að baki, þannig að gott yfirlit fengist yfir rekstur, bæði viðkomandi sveitarfélaga og ráðgjafarþjónustunnar.

Fleiri dæmi eru um samskonar þjónustu, m.a. þar sem um er að ræða samþættingu ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu á sviði félags- og skólamála, s.s. Félags- og skólaþjónusta Þingeyinga og Félags- og skólaþjónusta Snæfellinga. Um báðar þessar þjónustustofnanir var fjallað um í skýrslu RHA *Félags- og skólaþjónusta við utanverðan Eyjafjörð „Útey“ – Úttekt á stjórnskipulagi* sem kom út í júní 2005.

5.2.4 Um val sveitarstjórnar á skipulagi fjölskyldusviðs

Að mati skýrsluhöfunda ætti það markmið að hafa mest vægi að byggja upp sem fjölbreyttasta þjónustu á svæðinu, innan þess ramma sem þörf er á. Þær megin leiðir (a – d) sem upp eru taldar að ofan skila þessu megin markmiði misjafnlega vel og hafa misjöfn áhrif á skipulag og uppbyggingu stjórnkerfis sveitarfélagsins.

Höfundar líta ekki á það sem verkefni sitt að forgangsraða þeim valkostum sem greint er frá hér að ofan að öðru leyti en því að benda á það grundvallaratriði, að eftir því sem fleiri íbúar standa að baki þjónustunni, þeim mun fjölbreyttari og faglega sterkari verður hún. Valkostir c og d uppfylla best það markmið. Það verður þó að sjálfsögðu verkefni nýkjörinnar sveitarstjórnar Fjallabyggðar að velja þann kost sem hún telur falla best að stefnu sinni í málefnum er varða fjölskyldusviðið og jafnfram þeirri stefnu sem hún hefur gagnvart samstarfi sveitarfélaga almennt.

HEIMILDIR

Hjalti Jóhannesson og Trausti Þorsteinsson (2005). *Félags- og skólaþjónusta við utanverðan Eyjafjörð „Útey“ – Úttekt á stjórnskipulagi*. Akureyri: Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.

Hjalti Jóhannesson, Valtýr Sigurbjarnarson og Ögmundur Knútsson (2006). *Sameining Ólafsfjarðarbæjar og Siglufjarðarkaupstaðar - Tillögur að skipulagi stjórnkerfis og þjónustu ásamt mati á hagkvæmni*. Akureyri: Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.

Samband íslenskra sveitarfélaga (2005). *Árbók sveitarfélaga 2005*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.

Viðmælendaskrá

Alfreð Schiöth, heilbrigðisfulltrúi hjá Heilbrigðiseftirliti Norðurlands eystra, 29. júní 2006

Anna Baldvina Jóhannesdóttir, skólastjóri, Dalvík, 20. júní 2006

Gísli Bjarnason, aðstoðarskólastjóri, Dalvík, 20. júní 2006

Hjörtur Hjartarson, félagsmálastjóri, Siglufirði, 22. júní 2006

Jana Friðfinnsdóttir, lögfræðingur Sambandi íslenskra sveitarfélaga, 29. júní 2006

Jónína Magnúsdóttir, skólastjóri, Siglufirði, 22. júní 2006

Pétur Þór Jónasson, framkvæmdastjóri Eyþings, 29. júní 2006

Ríkey Sigurbjörnsdóttir, aðstoðarskólastjóri, Siglufirði, 22. júní 2006

Svanfríður Jónasdóttir, bæjarstjóri, Dalvík, 20. júní 2006

Þorsteinn Ásgeirsson, forseti bæjastjórnar Fjallabyggðar, 26. júní 2006

Þorvaldur Jóhannsson, framkvæmdastjóri SSA, 29. júní 2006

Þórgunnur Reykjalin, skólastjóri, Ólafsfirði, 26. júní 2006

VIÐAUKI 1

Yfirlit yfir helstu lög og nokkrar reglugerðir sem varða starfssvið fjölskyldusvið Fjallabyggðar. Í vefútgáfu þessarar skýrslu eru virkir hlekkir með tengingar inn á lagasafn Alþingis og heimasíðu Stjórnarráðs Íslands.

Lög

[Barnaverndarlög nr. 80/2002](#)

[Húsaleigulög nr. 36/1994](#)

[Lög um almenningsbókasöfn nr. 36/1997](#)

[Lög um grunnskóla nr. 66/1995](#)

[Lög nr. 125/1999 um málefni aldraðra](#)

[Lög nr. 138/1997 um húsaleigubætur](#)

[Lög nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga](#)

[Lög nr. 59/1992 um málefni fatlaðra](#)

[Lög nr. 96/2000 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla](#)

[Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998](#)

Reglugerðir

[Reglugerð um atvinnumál fatlaðra nr. 376/1996](#)

[Reglugerð um búsetu fatlaðra nr. 296/2002](#) (ath. síðari breytingar neðanmáls í reglugerðinni)

[Reglugerð um húsaleigubætur nr. 118/2003](#)

[Reglugerð um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd nr. 56/2004](#)

[Reglugerð um sérfræðiþjónustu í grunnskólum nr. 386/1996](#)

[Reglugerð um starfsemi leikskóla nr. 225/1995](#)

[Reglugerð um svæðisráð málefna fatlaðra nr. 606/1998](#)

[Reglugerð um þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur fatlaðra](#) (ath. síðari breytingar neðanmáls í reglugerðinni)